

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (75)391

Vol. 1975/0154

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

COM(75) 391 def.

Bruxelles, 23 luglio 1975

PROGRAMMA D'AZIONE IN MATERIA FISCALE

(Comunicazione della Commissione al Consiglio)

COM(75) 391 def.

PROGRAMMA D'AZIONE IN MATERIA FISCALE

1. La realizzazione dell'unione economica e monetaria resta, nonostante l'esperienza deludente della prima tappa, l'obiettivo prioritario da raggiungere per la costruzione europea.

Sono necessarie a tal fine un certo numero di azioni nel settore fiscale, l'importanza delle quali è stata varie volte sottolineata dalle istituzioni comunitarie. Il Consiglio, con la risoluzione del 22 marzo 1971 (1), che stabilisce i fondamenti di tale unione, ha dato ampio rilievo all'armonizzazione fiscale e nella risoluzione del 21 marzo 1972 (2) ha ribadito l'importanza delle misure da prendere in tale settore.

2. Nessuna delle importanti proposte presentate dalla Commissione in applicazione delle due suddette risoluzioni è stata adottata dal Consiglio anche se quest'ultimo, nella risoluzione del 21 marzo 1972, aveva deciso di iscrivere tali proposte, in via prioritaria, all'ordine del giorno e di deliberare entro un termine di 6 mesi dalla data di tale iscrizione. La Commissione deplora l'assenza di volontà politica degli Stati membri che ha impedito ogni progresso in tale settore e ritiene che sia giunto il momento di riesaminare tale problema, la cui importanza ed ampiezza richiedono delle iniziative immediate e risolutive.

3. La Commissione è al corrente dell'esistenza di numerose costrizioni che pongono dei limiti all'armonizzazione fiscale. Infatti, il sistema fiscale di un paese è in stretta relazione con le sue strutture economiche e sociali. Inoltre, la fiscalità è per i governi un importante strumento per la realizzazione degli obiettivi di politica economica e sociale sul piano strutturale e su quello congiunturale. Fin tantoché tali obiettivi non saranno stati definiti e realizzati al livello comunitario, sarà necessario provvedere a che l'azione d'armonizzazione non ostacoli l'impiego della fiscalità come strumento delle

(1) G.U. n. C 28 del 27.3.1971

(2) G.U. n. C 38 del 18.4.1972

politiche nazionali. Essa dovrà favorire la convergenza delle politiche economiche senza imporre agli Stati membri costrizioni premature, in particolare per quanto riguarda le aliquote delle principali imposte e tasse.

4. Tenuto conto di quanto precede, la Commissione ritiene che per il prossimo futuro sia preferibile limitarsi all'essenziale imperniando l'azione della Comunità sulle misure assolutamente indispensabili. E' tuttavia necessario sottolineare che, a lungo termine, saranno necessarie altre azioni nella prospettiva di un'integrazione più avanzata.

5. Il programma proposto comprende quindi due parti:

- si tratta, in primo luogo, di completare la realizzazione delle situazioni fiscali che consentono di raggiungere la massima liberalizzazione sul piano della circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali e dell'interpenetrazione delle economie. In particolare rientrano in tale contesto le misure per l'armonizzazione delle strutture e delle modalità di applicazione delle varie categorie di imposte e tasse;
- è opportuno, in secondo luogo, preparare il ravvicinamento, nella prospettiva di un'integrazione europea più avanzata dell'onere fiscale che ha un'incidenza notevole a questo riguardo. E' compreso in tale azione anche l'impiego della fiscalità come strumento di politiche comuni.

6. La Commissione ha consultato le organizzazioni professionali e sindacali, nonché le amministrazioni fiscali nazionali. I suggerimenti e le proposte formulati tengono ampiamente conto dei pareri espressi in tale occasione e rispecchiano le esigenze dei settori economici e sociali. Spetta ora al Consiglio assumere le sue responsabilità deliberando rapidamente sulle proposte della Commissione.

7. L'atteggiamento che il Consiglio assumerà a tale riguardo dimostrerà la sua volontà di progredire sulla via dell'unione economica e monetaria, in quanto una carenza prolungata nella creazione delle condizioni fiscali dell'unione economica e monetaria potrebbe essere interpretata dall'opinione pubblica, malgrado tutte le dichiarazioni d'intenzione, soltanto come una rinuncia a tale unione.

I. MISURE INTENSE A CREARE LE STRUTTURE FISCALI CONDIZIONANTI L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Imposta sul valore aggiunto

8. Nel settore delle imposte sulla cifra d'affari, l'azione delle istituzioni della Comunità mira a garantire la neutralità della concorrenza (interna ed esterna) che in passato era costantemente pregiudicata dall'esistenza nella maggior parte dei paesi delle tasse "a cascata" e dall'applicazione di compensazioni forfettarie alle frontiere, nonché a preparare un'interpenetrazione economica il più possibile avanzata in vista della creazione di un grande spazio economico avente le caratteristiche di un mercato interno.

Tali obiettivi sono stati parzialmente raggiunti con l'adozione da parte del Consiglio, nel 1967, delle due prime direttive che hanno dato luogo all'introduzione dell'IVA negli Stati membri (1). Si tratta ora di proseguire tale sforzo adottando la proposta di una sesta direttiva sull'armonizzazione della base imponibile dell'IVA (2), presentata dalla Commissione nel giugno 1973.

La Commissione ritiene che il Consiglio dovrebbe deliberare rapidamente su tale proposta, la cui adozione è indispensabile per consentire l'applicazione effettiva entro il 1° gennaio 1978 del regime delle risorse proprie instaurato con la decisione del Consiglio del 21 aprile 1970 (3).

(1) Direttive 67/227/CEE e 67/288/CEE - G.U. del 14.4.1967

(2) G.U. n. C 80 del 5.10.1973 e G.U. n. C 121 dell'11.10.1974

(3) G.U. n. L 94 del 28.4.1970

9. Il corretto funzionamento del meccanismo delle risorse proprie, basato sul versamento dell'1% quale aliquota massima di un prelievo effettuato su di una base imponibile uniforme dell'IVA, rende necessaria l'adozione di misure uniformi per la riscossione di tali risorse. Quindi, appena il Consiglio avrà deliberato sulla proposta di sesta direttiva, la Commissione presenterà ulteriori proposte per completare e modificare, se necessario, in funzione delle caratteristiche specifiche di tale categoria di risorse proprie, le norme e procedure già in vigore in virtù del regolamento n. 2/71 del Consiglio, del 2 gennaio 1971 (1).

10. Le procedure utilizzate e le formalità richieste in materia di IVA alle frontiere intracomunitarie sono pesanti, complicate e costose. Esse costituiscono un onere per le imprese, particolarmente pesante per quelle di modeste dimensioni e che spesso finisce per scoraggiare la partecipazione al commercio internazionale. Per tale motivo la Commissione si propone, a completamento del programma inteso a sveltire le procedure e formalità doganali (2) recentemente presentato al Consiglio, di formulare delle proposte per attuare il più rapidamente possibile un'analogha semplificazione nel settore dell'IVA.

11. La Commissione ha constatato l'esistenza di taluni problemi specifici delle importazioni per i quali non è stato possibile trovare soluzioni nell'ambito della proposta di direttiva concernente la base imponibile uniforme. Per arrivare ad una soluzione, essa intende proporre delle misure da adottare nei seguenti settori:

- ammissione temporanea: si tratta di procedere in tale materia all'armonizzazione di talune disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative: uno dei principali obiettivi da raggiungere consiste infatti nel facilitare alle imprese di uno Stato membro la partecipazione ai "contratti pubblici" (3) in un altro Stato membro che è considerata estremamente importante dalla Commissione ed alla quale si frappongono ancora numerosi ostacoli, fra i quali quelli di natura fiscale che è assolutamente necessario eliminare;

(1) G.U. n. L 3 del 5.1.1971

(2) Doc. COM(75) 67 def. del 25.2.1975

(3) Nell'accezione di "contratti pubblici di forniture" e di "appalti di lavori pubblici" quale più comunemente usata nei testi degli atti comunitari.

- riparazioni effettuate a beneficio di persone che non sono soggetti passivi dell'IVA in un altro Stato membro: bisogna evitare la doppia imposizione che si verifica attualmente;
- vendite per corrispondenza: lo sviluppo di tale tipo di vendita a persone che non sono soggetti passivi dell'IVA al di là delle frontiere, senza dubbio interessante per ampliare le possibilità di scelta dei consumatori e di conseguenza per influenzare i prezzi, incontra, tra l'altro, gravi ostacoli di ordine fiscale. E' necessario quindi creare un sistema semplice dal punto di vista amministrativo, ma che garantisca una corretta attribuzione delle entrate fiscali agli Stati interessati.

Accise e altre imposte indirette

12. Nel settore delle accise, si trattava prima di tutto di risolvere tre problemi: scegliere le accise da mantenere in vigore, armonizzare le loro strutture e impedire agli Stati membri di introdurre nuove accise che diano luogo a compensazioni o controlli alle frontiere. Nel 1972 e 1973 sono state in tal senso presentate dalla Commissione delle proposte (direttiva-quadro e direttive concernenti la birra, il vino, l'alcole e gli oli minerali) (1).

13. Una prima direttiva concernente le accise sui tabacchi lavorati è stata adottata dal Consiglio il 12 dicembre 1972 (2). Il termine di due anni previsto da tale testo per l'applicazione delle disposizioni sulla struttura delle accise sulle sigarette è stato tuttavia prorogato di un anno dalla direttiva n. 74/313 del Consiglio del 25 giugno 1974 (3). La Commissione ha recentemente proposto di prorogare questo termine di un altro anno. Ciò è necessario per trovare una soluzione accettabile di questo problema che, già considerevolmente difficile nell'ambito dei Sei, è divenuto ancor più complesso dopo l'ampliamento della Comunità.

La Commissione, in base al testo iniziale ha inoltre presentato al Consiglio una proposta tendente a definire e a classificare i vari gruppi di tabacchi lavorati (4). Essa si propone di passare alla fase successiva dell'armonizzazione presentando prossimamente nuove proposte.

(1) G.U. C 43 del 29.4.1972 e G.U. C 92 del 31.10.1973

(2) Direttiva n. 72/464 - G.U. L 303 del 31.12.1972

(3) G.U. L 180 del 3.7.1974

(4) G.U. C 72 del 27.6.1974

14. L'adozione delle proposte di cui ai punti 12 e 13 condiziona ogni progresso successivo nella graduale attuazione di un mercato unico, data l'importanza economica dei settori ai quali si applicano le accise in questione. Essa permetterebbe d'altra parte di eliminare le distorsioni provocate dalle differenze nelle strutture di tali imposte. La persistenza di tali distorsioni è anormale in un settore importante come quello del consumo, parecchi anni dopo che le distorsioni dovute alle imposte sulla cifra d'affari sono state eliminate con l'introduzione dell'IVA.

Il Consiglio, conscio dell'importanza di tale problema, si era impegnato, con la risoluzione del 22 marzo 1971, a deliberare su questi testi prima del 1° gennaio 1974. La Commissione insiste quindi perché le decisioni in materia siano prese rapidamente.

15. Gli scambi intracomunitari dei prodotti soggetti ad accise richiedono procedure e formalità notevolmente costose, esistenti anche all'interno degli Stati membri, sia pure in forma più semplice, e in larga misura dovute al livello generalmente elevato dell'aliquota delle accise. Si può tuttavia fare uno sforzo di semplificazione sul piano degli scambi fra Stati membri. La Commissione tenterà a tal fine di trovare le soluzioni che consentano contemporaneamente di garantire una corretta riscossione delle accise ed un alligierimento delle formalità e dei controlli.

16. Per quanto riguarda le altre imposte indirette, il Consiglio ha già adottato tre direttive concernenti l'armonizzazione delle disposizioni in materia di imposta sui conferimenti di capitali in società (1) (imposte indirette sulla raccolta di capitali).

E' intenzione della Commissione proporre al Consiglio, prima della fine del 1975, una direttiva concernente l'armonizzazione delle imposte indirette sulle transazioni su titoli. Scopo della proposta è l'eliminazione degli ostacoli fiscali alla libera circolazione dei capitali fra gli Stati membri; essa fa parte quindi degli strumenti per la creazione di un mercato europeo dei capitali. La Commissione d'altronde si è prefissa come obiettivo a lungo termine la soppressione di questa imposta che non ha alcuna ragione d'essere in una struttura fiscale moderna.

(1) Direttiva n. 69/335 - G.U. n. L 249 del 3.10.1969
Direttiva n. 63/80 - G.U. n. L 103 del 18.4.1973
Direttiva n. 73/79 - G.U. n. L 103 del 18.4.1973

17. E' in corso di elaborazione una proposta di direttiva per facilitare l'effettivo esercizio della libera prestazione dei servizi in materia di assicurazione danni. Le disparità dei regimi fiscali in tale settore possono perturbare la concorrenza; quindi tale proposta, senza pregiudicare una successiva armonizzazione più completa, prevederà una disposizione per evitare i casi di doppia imposizione o di non imposizione.

Imposte dirette

18. La complessità dei problemi da risolvere - dovuta sia a ragioni storiche, sia a fattori tecnici e all'uso delle imposte come importante strumento di politica economica e sociale - unitamente all'ampliamento della Comunità hanno causato un notevole ritardo nell'armonizzazione delle imposte dirette. Il persistere di tale situazione sarebbe pericoloso in quanto le difficoltà dovute alle disparità in tale settore sono aggravate dal fatto che non esiste alcun meccanismo di compensazione alle frontiere per neutralizzare gli effetti. Per tale ragione i lavori iniziati da parecchi anni per l'eliminazione degli ostacoli fiscali al ravvicinamento delle imprese al di là delle frontiere ed alla libera circolazione dei capitali, dovrebbero essere adesso accelerati, mentre altre azioni dovrebbero essere intraprese.

19. La Commissione ricorda a tal proposito che, in esecuzione di un mandato del Consiglio, essa ha presentato nel gennaio 1969 due proposte di direttiva (1) relative rispettivamente al regime fiscale comune applicabile alle fusioni, scissioni ed ai conferimenti di attivo che hanno luogo fra società di Stati membri diversi e il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi. Essa deplora vivamente che, malgrado gli impegni presi in diverse risoluzioni relative alla politica industriale e le preoccupazioni manifestatesi al riguardo al più alto livello politico in occasione della conferenza al vertice di Parigi del 1972, il Consiglio non abbia ancora deliberato su tali disposizioni, che sono essenziali anche per garantire un funzionamento soddisfacente delle società per azioni europee. Essa insiste affinché una decisione venga presa rapidamente.

(1) G.U. n. C 39 del 22.3.1969

20. La Commissione trasmetterà inoltre fra breve al Consiglio una proposta di direttiva per l'armonizzazione dei sistemi di imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi. Come è stato indicato al Consiglio in una lettera del 7 dicembre 1973, tale armonizzazione sarà basata su un sistema comune di imputazione che allevia parzialmente la doppia imposizione economica dei dividendi ed implicherà un certo ravvicinamento sia delle aliquote delle imposte sugli utili sia di quelle del credito di imposta. Tale azione fa parte delle misure da prendere per la creazione di un mercato europeo dei capitali e prepara le condizioni di un ravvicinamento più avanzato delle imposte sugli utili delle imprese.

La Commissione proporrà inoltre soluzioni per i problemi tecnici posti dai dividendi ridistribuiti per il tramite di società mobiliari di investimento o di fondi di investimento.

21. Per quanto riguarda gli interessi obbligazionari, la Commissione si è già pronunciata nel 1973 a favore del principio di una cospicua ritenuta alla fonte, che potrebbe essere dell'ordine del 25%, per tener conto degli imperativi della giustizia fiscale e delle preoccupazioni di ordine sociale che si sono manifestate a livello dei capi di Stato e di governo. La Commissione mantiene tale posizione ma, come è già stato indicato, farà una proposta in tal senso solo quando la Comunità avrà un dispositivo di controllo dei movimenti di capitali stranieri.

22. La Commissione intende anche proseguire i lavori nel settore della base imponibile delle imposte sugli utili delle imprese. Si tratta di un campo estremamente vasto che comprende una serie di disposizioni quali gli ammortamenti, le plusvalenze, la valutazione delle scorte, il riporto delle perdite e il regime delle riserve esentate, ecc.

Si esclude per ora di armonizzare le misure a carattere di incentivo particolarmente numerose in questo settore - esse fanno parte infatti della politica economica di ogni Stato membro - ma è tuttavia indispensabile giungere alla definizione di una base imponibile "normale" se si desidera eliminare le distorsioni di concorrenza, ottenere una certa trasparenza fiscale e rendere possibile un ulteriore ravvicinamento in materia di aliquote.

23. Per quanto riguarda l'imposta personale sul reddito, sono in corso di esame diversi problemi particolari: si tratta segnatamente dei casi, sempre più frequenti, in cui, in conseguenza dei movimenti di popolazione fra gli Stati membri, i contribuenti sono soggetti a penalizzazioni, come l'impossibilità di detrarre taluni oneri dai loro redditi imponibili.

Frode ed evasione fiscali internazionali

24. La pratica della frode e dell'evasione fiscali internazionali causa perdite di bilancio, dà luogo a violazioni del principio della giustizia fiscale e può provocare distorsioni nei movimenti di capitali e nelle condizioni di concorrenza. Tali considerazioni hanno indotto il Consiglio, su proposta della Commissione, ad adottare il 10 febbraio 1975 una risoluzione (1) che enuncia i principi delle misure che la Comunità deve prendere per attuare una corretta determinazione delle imposte sui redditi o sugli utili.

Per attuare tale risoluzione la Commissione presenterà prossimamente delle proposte relative;

- allo scambio reciproco di informazioni fra Stati membri;
- al ricorso ad indagini effettuate in uno Stato membro su richiesta di un altro Stato membro,
- alla collaborazione permanente degli Stati membri e della Commissione per esaminare il funzionamento dei meccanismi di assistenza reciproca e migliorarli.

(1) G.U. n. C 35 del 14.2.1975

Nell'ambito dell'applicazione di tale risoluzione la Commissione studierà anche la possibilità di facilitare la partecipazione dei funzionari di uno Stato ai lavori effettuati in un altro Stato e di armonizzare i mezzi giuridici ed amministrativi delle amministrazioni fiscali per metterle in condizione di ottenere informazioni e per esercitare i propri diritti di controllo.

25. La Commissione, che ha già trasmesso al Consiglio nel novembre 1973 una comunicazione relativa alle imprese multinazionali (1), proseguirà i lavori per presentare proposte concernenti:

- l'eliminazione delle doppie imposizioni che possono risultare da aggiustamenti del livello degli utili operati da uno Stato membro;
- la fissazione di norme comuni per evitare trasferimenti artificiali di utili fra imprese di uno stesso gruppo tramite i prezzi di cessione ("transfer pricing").

Essa ricorda d'altronde i suggerimenti presentati nella relazione sul regime fiscale delle società holding (2), elaborato nel giugno 1973 su richiesta del Consiglio, in particolare le norme concernenti l'inversione dell'onere della prova nel caso di presunzione d'evasione fiscale e la percezione di una ritenuta alla fonte sugli interessi e canoni versati a società sottoposte a imposizione ridotta o nulla su tali redditi.

26. Per quanto riguarda le imposte indirette, la Commissione, come già ha fatto per i prelievi agricoli e i dazi doganali, trasmetterà prossimamente al Consiglio una proposta relativa all'assistenza reciproca fra Stati membri per la riscossione forzata dei crediti in materia di IVA, dei diritti di accisa e delle altre imposte indirette sul consumo. L'adozione di tale proposta permetterebbe ad uno Stato membro di riscuotere somme dovutegli da un soggetto passivo dell'IVA o di altre tasse indirette, anche se tale soggetto risiede o possiede gli unici beni pignorabili in uno Stato membro diverso da quello dove è sorto il credito fiscale.

(1) Doc. COM(73) 1930 del 7.11.1973

(2) Doc. COM(73) 1008 def. del 18.6.1973

27. Come nel settore delle imposte dirette, la Commissione intende, in materia di imposte indirette, promuovere un'assistenza reciproca fra le amministrazioni fiscali in modo da evitare la frode sul piano internazionale. Essa effettuerà inoltre studi al fine di quantificare l'intensità dei controlli in ogni Stato membro e di individuare le frodi più correnti, per proporre misure concernenti la prevenzione delle infrazioni alle leggi nazionali e le azioni giudiziarie.

Franchigie a favore dei privati

28. Per quanto riguarda le merci importate da viaggiatori, è stata adottata dal Consiglio una prima direttiva nel 1969. Tali franchigie sono state poi aumentate nel 1972 (2). La Commissione intende proseguire questa politica di ampliamento delle franchigie presentando, all'inizio del 1976, una proposta in tal senso. Essa prevede anche di proporre un adattamento periodico dell'importo di tali franchigie il cui valore reale è attualmente molto inferiore al valore di origine dato il continuo aumento dei prezzi.

29. Per quanto riguarda le spedizioni di merci effettuate da privati, il Consiglio ha già introdotto una franchigia per le piccole spedizioni senza carattere commerciale (3) all'interno della CEE e deve ancora pronunciarsi su una proposta della Commissione mirante a introdurre facilitazioni analoghe per le spedizioni in provenienza dei paesi terzi (4).

30. Per completare il sistema di franchigie a favore dei privati, la Commissione presenterà prima della fine dell'anno due nuove proposte di direttive concernenti :

- l'importazione definitiva di taluni beni personali, in particolare in occasione di traslochi, successioni, matrimoni, ecc.;
- l'importazione temporanea di taluni beni (automobili da turismo, roulottes, ecc.).

(1) Direttiva n. 69/169 - G.U. L 133 del 4.6.1969

(2) Direttiva n. 72/230 - G.U. L 139 del 17.6.1972

(3) Direttiva n. 74/651 - G.U. L 354 del 30.12.1974

(4) G.U. n. C 18 del 25.1.1975

31. La Commissione ritiene che questa azione nel settore delle franchigie, pur non essendo essenziale per la creazione dell'unione economica e monetaria, sia molto importante, in quanto risponde alla necessità di soddisfare gli interessi e le esigenze dei privati e costituisce una delle manifestazioni dell'esistenza della Comunità più tangibili e più significative per l'opinione pubblica.

Procedura di esame e di consultazione preventiva

32. Il successo di un'azione progressiva e scaglionata nel tempo del tipo di quella raccomandata nella presente comunicazione implica che esista fra gli Stati membri un accordo, per lo meno tacito, sugli obiettivi da raggiungere e che si manifesti la loro volontà di non compromettere, con misure unilaterali, la necessaria convergenza a termine dei rispettivi sistemi fiscali.

Per facilitare la realizzazione di tale condizione fondamentale, è necessario garantire alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri una adeguata e completa informazione sulle disposizioni più importanti che le autorità nazionali intendono adottare nei settori che formano oggetto del processo di armonizzazione fiscale; è inoltre opportuno dare alla Commissione la possibilità di far conoscere il proprio punto di vista su tali progetti ed in particolare sull'incidenza che la loro adozione potrebbe avere sullo svolgimento di tale processo. Dato quanto sopra, la Commissione all'inizio del 1976 proporrà al Consiglio l'istituzione di una procedura di esame e di consultazione preventiva, le cui disposizioni si ispireranno a quelle già esistenti nel settore dei trasporti in applicazione della decisione del Consiglio del 21 marzo 1962 (1).

Calendario

33. Il calendario previsto dalla Commissione per la presentazione delle proposte citate in questa parte dal documento figura in allegato.

(1) G.U. del 3.4.1962

II. MISURE A PIU' LUNGO TERMINE NELLA PROSPETTIVA DI UN'INTEGRAZIONE PIU' COMPLETA

34. Le misure descritte nei paragrafi precedenti non sono sufficienti se si vuole realizzare un vero mercato unico che implica, in particolare, la soppressione delle frontiere fiscali. Le imposte, che rappresentano una notevole parte del prodotto nazionale lordo degli Stati membri, sono uno degli elementi determinanti della vita economica e sociale dei paesi. Infatti, dato il loro peso, agiscono su numerosi fattori, fra cui la struttura del consumo e, di conseguenza, quella della produzione, la redditività delle imprese, la localizzazione degli investimenti e, in generale, le condizioni di concorrenza.

In una comunità di Stati strettamente integrati non solo da un punto di vista economico, ma anche, in un certo senso, politico, tali fattori non devono essere influenzati artificialmente da divergenze negli oneri fiscali. E' necessario quindi, a termine, un'armonizzazione di tali oneri. Dato il ruolo della fiscalità come strumento della politica economica e sociale, tale armonizzazione è necessaria anche nella prospettiva di una coordinazione sempre più stretta delle politiche nazionali e dello sviluppo di vere politiche comuni nei settori essenziali della vita economica e sociale.

Imposta sul valore aggiunto

35. Un'armonizzazione spinta degli oneri in materia di IVA costituisce un'ovvia esigenza in un mercato comune avente le caratteristiche di un mercato interno. Tale obiettivo non è stato quindi mai realmente contestato, ma sono state espresse preoccupazioni quanto alle modalità e soprattutto al calendario per la sua realizzazione. Consapevole delle difficoltà che si frappongono al raggiungimento di un tale obiettivo, la Commissione ritiene che questa azione potrà essere realizzata solo molto gradualmente.

./.

36. La possibilità di procedere ad una tale armonizzazione è subordinata all'esistenza di talune condizioni preliminari che sono lungi dall'essere soddisfatte. Infatti i sistemi nazionali sono diversi non soltanto per quanto riguarda il livello delle aliquote, ma anche per quanto riguarda il numero di tali aliquote e il loro campo di applicazione rispettivo. Tale situazione non cambierà d'altronde con l'instaurazione di una base imponibile uniforme. Sarà opportuno quindi cercare un accordo sul numero delle aliquote e, nel caso si scegliesse una soluzione diversa da quella dell'aliquota unica, sull'elenco dei beni e servizi soggetti alle varie aliquote e i rapporti tra le stesse.

L'adozione di misure del genere presenterebbe altri vantaggi:

- realizzerebbe, per i prodotti sostituibili, la neutralità concorrenziale sul mercato interno che è stata fin dall'inizio presentata come l'obiettivo fondamentale dell'IVA;
- faciliterebbe l'ampliamento delle franchigie facendo scomparire una cospicua fonte di variazione dell'onere fiscale da un paese all'altro;
- renderebbe più facile la realizzazione di talune semplificazioni in materia di procedure e di formalità nel traffico intracomunitario.

Accise

37. Nel settore delle accise, l'armonizzazione delle aliquote è altrettanto indispensabile che per l'IVA. I problemi da risolvere sono in gran parte identici o simili e saranno quindi trattati allo stesso modo. Per tali imposte tuttavia bisogna tenere conto di un elemento supplementare: talune accise costituiscono infatti dei vettori privilegiati di politica settoriale sia sul piano nazionale sia a livello comunitario (quali la politica energetica, la politica dei trasporti, la politica dell'ambiente, la politica agraria). La fissazione delle loro aliquote armonizzate dipenderà quindi dagli obiettivi che saranno stati fissati per quanto riguarda tali politiche comuni.

La Commissione ricorda a tal proposito di aver già presentato al Consiglio proposte, in particolare nell'ambito della politica comune dei trasporti, che hanno una notevole incidenza sull'armonizzazione fiscale. Si

tratta della proposta di una prima direttiva del Consiglio relativa all'armonizzazione dei sistemi nazionali di imposte sui veicoli (1) e della proposta di decisione del Consiglio relativa all'istituzione di un sistema comune di tariffazione dell'uso delle infrastrutture di trasporto (2).

Imposte dirette

38. Le disparità esistenti nel settore delle imposte dirette saranno sempre più acute, man mano che l'integrazione economica progredirà e che saranno armonizzati gli altri fattori che influenzano la vita economica, e dovranno quindi essere eliminate.

39. In questa prospettiva sarà opportuno preoccuparsi delle misure di incentivazione alle quali fanno ricorso gli Stati membri, nell'ambito della base imponibile di tali imposte.

Si tratta di misure permanenti o temporanee destinate a favorire gli investimenti in maniera generale o selettiva; si può in tal modo agire sulla congiuntura, accordare veri e propri aiuti a talune attività o anche favorire lo sviluppo di certe regioni. Secondo i casi, tali misure, la cui portata esatta è spesso difficilmente valutabile, consistono in realtà in una accelerazione dell'ammortamento non giustificata dai deprezzamenti tecnici o economici, in una esenzione totale o parziale degli utili, generalmente a condizione che vengano reinvestiti oppure in una riduzione degressiva dell'imposta. Esse incidono in modo non trascurabile sull'insieme dell'economia e sulla situazione competitiva particolare dei settori e delle regioni beneficiari.

Nella prospettiva di una realizzazione completa dell'unione economica e monetaria, sembra inconcepibile che tali misure siano prese dagli Stati membri senza essere inquadrare in una politica d'insieme, anche se nella fattispecie, in quanto aiuti, non sono contrarie alle disposizioni del trattato. Man mano che saranno definite e attuate delle politiche economiche concertate, diverrà infatti sempre più necessario coordinare l'impiego dell'imposta come strumento d'intervento.

(1) G.U. n. C 95 del 21.9.1968

(2) G.U. n. C 62 del 22.6.1971

40. Nel settore dell'imposta sulle società, il ravvicinamento delle aliquote iniziato con l'introduzione di un sistema comune di credito di imposta dovrà essere proseguito. Sarà opportuno fissare i limiti di tale ravvicinamento in funzione delle esigenze della concorrenza.

41. Bisognerà anche esaminare se, ed eventualmente in quale misura, dovranno essere intraprese, per la realizzazione degli obiettivi prefissi, azioni in altri settori della fiscalità diretta, come l'imposta sul patrimonio, le imposte a carattere professionale, ecc.

Osservazioni finali

42. La presente comunicazione non ha la pretesa di stabilire un inventario definitivo ed esauriente delle azioni che la Comunità dovrebbe intraprendere nei prossimi anni nel settore tributario.

Sarà opportuno riesaminare periodicamente questo programma in funzione dei progressi realizzati sul piano della definizione e della realizzazione di tale unione.

E' in ogni caso impossibile prevedere a priori tutti i casi in cui potrà risultare opportuno utilizzare la fiscalità per raggiungere determinati obiettivi sul piano economico e sociale. La Commissione, che è molto sensibile a tale aspetto, includerà le misure necessarie nelle proposte che farà in tali settori.

43. Problemi fiscali si pongono inoltre nell'ambito delle relazioni esterne. Tali problemi sono in particolare connessi agli investimenti ed alla imposizione del capitale e dei redditi che ne derivano. In futuro, tali problemi possono presentarsi in modo più acuto; infatti, si assiste già ad un aumento degli investimenti diretti ed indiretti nella Comunità da parte dei paesi terzi e viceversa. La Comunità si è inoltre impegnata in una cooperazione industriale con i paesi in via di sviluppo, in particolare nel quadro della convenzione di Lomé. Tale cooperazione implica aspetti fiscali che sono stati fino ad oggi trattati soprattutto nel quadro di accordi bilaterali. La Commissione intende esaminare le possibilità che consentirebbero ai Paesi

membri di disporre nell'ambito comunitario, di strumenti più adeguati per risolvere tali problemi, facilitando l'esecuzione di una politica di cooperazione industriale con i paesi in via di sviluppo.

CALENDARIO

Calendario relativo alle misure indicate nella prima parte

1975

- Armonizzazione dei sistemi d'imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi;
- Armonizzazione delle imposte indirette sulle transazioni su titoli;
- Assistenza reciproca fra gli Stati membri per garantire la riscossione forzata dei debiti fiscali in materia di IVA e di accise.

1976

- Riscossione uniforme delle risorse proprie provenienti dall'IVA (tale proposta presuppone che il Consiglio abbia in precedenza deliberato sulla "base imponibile uniforme");
- Soluzione dei problemi posti, in materia di IVA dalle riparazioni effettuate all'estero, dalle vendite per corrispondenza e dall'ammissione temporanea di taluni beni;
- Ampliamento delle franchigie a favore di privati;
- Misure destinate a favorire una collaborazione efficace fra le amministrazioni fiscali per lottare contro l'evasione fiscale in materia di imposte dirette;
- Eliminazione delle doppia imposizioni che possono risultare da aggiustamenti del livello degli utili effettuati da uno Stato membro;
- Procedura di esame e di consultazione preventivi;
- Semplificazione delle formalità alle frontiere intracomunitarie in materia di IVA.

a partire dal 1977

- Misure destinate a garantire una corretta riscossione delle accise ed un alleggerimento delle formalità e dei controlli;
- Fissazione di norme comuni per evitare i trasferimenti artificiali di utili fra imprese di uno stesso gruppo tramite prezzi di cessione ("transfer pricing");
- Ravvicinamento nel settore della base imponibile delle imposte sugli utili delle imprese.